Б. Веселовскій.

ЗЕМСТВО
И
ЗЕМСКАЯ РЕФОРМА.

Цѣна 75 коп.

ИЗДАНІЕ
Т-ВА О. Н. ПОПОВОЙ,
ПЕТРОГРАДЪ.
1918.

Отд
19 12г.

Б. Д. БРУКЕРА (Екатерин. кан., 94).

Оглавленіе.

		стр.
I.	Земское Положеніе 1864 года	5
II.	Земская реформа 1890 года	12
III.	Работа земства за 50 лѣтъ	16
IV.	Реформы Временнаго Правительства въ области мѣстнаго самоуправленія за первые полгода революціи	27
V.	Волостное земство по закону 21-го мая и 17 іюня 1917 года	32
VI.	Реформа уѣзднаго и губернскаго земства по закону 21-го мая и 9 іюня 1917 года	37
VII.	Введеніе земства въ неземскихъ губерніяхъ . . .	43
VIII.	Заключеніе	48

Государств. публичная историческая библиотека РСФСР
1186002

Земство и земская реформа.

I.

При крѣпостномъ правѣ, до 60-хъ годовъ прошлаго вѣка, Россія управлялась всецѣло чиновниками и помѣщиками, которыхъ Николай I называлъ своими полиціймейстерами. Бывшіе государственные («казенные») крестьяне находились подъ властью палатъ государственныхъ имуществъ и имѣли свое волостное правленіе и волостныхъ головъ; бывшіе «удѣльные» крестьяне состояли подъ началомъ удѣльныхъ конторъ; наконецъ, бывшіе помѣщичьи крестьяне были отданы всецѣло подъ начало помѣщиковъ, которые ими отъ имени государства и управляли. Помѣщики отвѣчали передъ государствомъ за исправность взноса крестьянами податей, они же распоряжались поставкой въ войска рекрутовъ и т. д.

Несовершенства такого управленія и такихъ порядковъ становились все яснѣе и яснѣе по мѣрѣ того, какъ жизнь развивалась и русское государство должно было равняться по другимъ цивилизованнымъ государствамъ. Надо было распространять просвѣщеніе, надо было думать о развитіи народнаго хозяйства, безъ чего не можетъ развиваться и процвѣтать государство. А кромѣ всего этого старый порядокъ или, вѣрнѣе, «непорядокъ» не давалъ государству возможности какъ слѣдуетъ пополнить свою казну, ибо крестьяне были отягчены всякими сборами и поборами отъ помѣщиковъ и полиціи.

Приходилось подумать какъ улучшить это управленіе. И уже въ началѣ 19-го вѣка правительство стало составлять разные

проекты, какъ исправить дѣло мѣстнаго управленія. Кое-что оно пыталось и сдѣлать. Такъ, были образованы разныя комиссіи (дорожныя, продовольственныя, строительныя и проч.) въ губерніяхъ и уѣздахъ; во главѣ этихъ комиссій были поставлены либо губернаторы, либо предводители дворянства, а къ участію въ комиссіяхъ были привлечены представители сословій, кромѣ, конечно, «подлаго» сословія крѣпостныхъ крестьянъ.

Но толку изъ этихъ комиссій, какъ должно было признать въ концѣ концовъ и само правительство, не выходило. По-прежнему на мѣстахъ царилъ полный произволъ помѣщиковъ и разныхъ властей, а интересы народа и государства страдали. Причина этого заключалась въ томъ, что продолжалъ существовать въ общемъ старый порядокъ и крѣпостное право.

Крѣпостное право давно уже разъѣдало народный организмъ, и начиная съ 20-хъ годовъ 19-го вѣка составлялись секретно разные проекты, какъ бы ослабить гнетъ крѣпостного права, однако боялись поступить рѣшительно,—боялись возстанія крестьянъ, боялись повредить и интересамъ помѣщиковъ. Но жизнь дѣлала свое дѣло и въ концѣ концовъ пришлось отказаться отъ крѣпостного права (реформа 19 февраля 1861 г.). Одновременно съ этимъ былъ поставленъ и вопросъ, какъ улучшить управленіе на мѣстахъ. При крѣпостномъ правѣ нельзя было улучшить мѣстное управленіе; упраздненіе же крѣпостного права сразу выдвинуло и вопросъ о такомъ улучшеніи.

Какъ извѣстно, отмѣнивъ крѣпостное право, правительство Александра II поспѣшило закрѣпостить крестьянъ чиновникамъ и полиціи; были созданы сословныя волости—съ ихъ волостными правленіями и старшинами, т. е. то примѣрно, что ранѣе было у государственныхъ крестьянъ. Къ волости, по Положенію 1861 г., были приписаны всѣ крестьяне (государственные, помѣщичьи, удѣльные); волостное и сельское самоуправленіе были сдѣланы исключительно крестьянскими и отданы подъ начало полиціи, которая выколачивала нещадно подати и недоимки. Позднѣе были созданы непремѣнные члены по крестьянскимъ дѣламъ присутствій (1874 г.), а имъ на смѣну пришли земскіе начальники (1889 г.),

упраздненные только теперь, революціей. Надъ деревней царила розга: до 1904 г. крестьянъ можно было сѣчь по приговорамъ волостныхъ судовъ, созданныхъ для крестьянства; крестьяне были стѣснены въ правѣ передвигаться (безсрочныхъ паспортовъ получать не могли) и т. д.

Волостное и сельское «самоуправленіе» при такихъ условіяхъ развитія не получило и не могло его получить. Все образованное нарочно откачивалось изъ крестьянства. Односельчанинъ, окончившій городское училище, уже не могъ участвовать на сходахъ. Волостное и сельское «самоуправленіе» являлись той паутиной, которой было окутано царскимъ правительствомъ многомилліонное русское крестьянство.

Но не только такое самоуправленіе было создано въ 60-хъ годахъ 19-го вѣка вслѣдъ за отмѣной крѣпостного права. Въ 1864 г. (1 января) было издано *Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ*, о земствѣ,—въ основу котораго были дѣйствительно положены здоровыя начала самоуправленія.

Извѣрившись въ возможность хотя бы сколько-нибудь улучшить управленіе на мѣстахъ съ помощью различныхъ сословныхъ «комиссій»,—лишенныхъ къ тому же дѣйствительной власти (всѣ постановленія и распоряженія этихъ комиссій проводила въ жизнь все та же всемогущая полиція и, по признанію самого правительства, все управленіе на мѣстахъ представляло собою, въ сущности «домашнее хозяйство исправника»),—правительство рѣшило съ отмѣной крѣпостного права создать всесословное земство, передать ему разныя хозяйственныя дѣла (больницы, школы, дороги и т. д.) и отправленіе разныхъ повинностей, въ которыхъ было такъ заинтересовано государство (подводной, этапной, дорожной и проч.).

Такъ были созданы закономъ 1864 г. земства. Въ чемъ сущность этого земскаго Положенія?

Земское самоуправленіе, по этому закону, было введено въ 1865—74 гг. въ 34 губерніяхъ Европейской Россіи и въ 1878 г. въ Области Войска Донского, гдѣ, впрочемъ, уже въ 1882 г. оно было уничтожено.

Земское Положеніе создало въ уѣздѣ—уѣздное земское собраніе и управу, въ губерніи—губернское земское собраніе и управу. Земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избираемыхъ населеніемъ; оно принимаетъ рѣшенія по земскому дѣлу и рѣшенія эти приводитъ въ исполненіе управа, избираемая земскимъ собраніемъ на срокъ своихъ полномочій (на 3 года).

По Положенію 1864 г. гласные губернскаго земскаго собранія избирались уѣздными земскими собраніями губерніи, а гласные уѣзднаго земскаго собранія избирались отдѣльно:

1) съѣздами крупныхъ землевладѣльцевъ разныхъ сословій,
2) горожанами-собственниками, безъ различія сословій, и
3) съѣздами выборщиковъ отъ сельскихъ обществъ.

Мелкіе землевладѣльцы собирались предварительно и посылали своихъ уполномоченныхъ на съѣздъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Не лишено было избирательныхъ правъ и духовенство.

Такимъ образомъ, земство являлось *цензовымъ*, т. е. надо было быть собственникомъ, чтобы участвовать въ выборѣ гласныхъ.

Во-вторыхъ, земство было *куріальнымъ*, т. е. всѣ избиратели дѣлились на 3 куріи (группы), каждая изъ коихъ выбирала гласныхъ отдѣльно, причемъ крестьянской куріи было разрѣшено выбирать гласныхъ не только изъ крестьянъ, но также изъ среды землевладѣльцевъ и священниковъ. Выборы были не равные, такъ какъ землевладѣльцамъ было предоставлено, по расчету на количество земли у нихъ, бо́льшее число гласныхъ, чѣмъ крестьянамъ.

Въ-третьихъ, выборы были отчасти *сословные*, такъ какъ избирателями третьей куріи являлись исключительно крестьяне; первыя двѣ куріи были всесословныя.

Первые выборы *уѣздныхъ* земскихъ гласныхъ по закону 1864 года дали для 29 губерній слѣдующій составъ:

Сословія.	Число гласныхъ.	Въ процентахъ.
Дворяне	4.962	41.68
Духовныя лица	774	6.50

Купцы	1.242	10.43
Мѣщане.	54	0.45
Крестьяне.	4.581	38.41
Неизвѣстныя сословія . .	302	2.53
Всего . . .	11.915	100.0

Изъ 2055 *губернскихъ* гласныхъ было:

	Число гласныхъ.	Въ процентахъ.
Дворянъ и чиновниковъ. . .	1.524	74.2
Духовныхъ лицъ	78	3.8
Купцовъ	225	10.9
Мѣщанъ	11	0.5
Крестьянъ	217	10.6
Всего	2.055	100.0

Какъ видимъ, дворяне безусловно преобладали въ губернскомъ земствѣ, а въ уѣздныхъ имъ и крестьянамъ принадлежало почти одинаковое число мѣстъ.

Съ годами соотношеніе голосовъ мѣнялось мало. Вотъ, напримѣръ, составъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ гласныхъ въ 34 губерніяхъ въ 1883 году:

Сословія.	Уѣздные гласные. Всего.	Въ %%%	Губернскіе гласные. Всего.	Въ %%%
Дворяне и чиновники	5.595	42.4	1.862	81.6
Разночинцы.	2.223	16.9	255	11.2
Духовные	305	2.2	10	0.4
Крестьяне	5.073	38.5	157	6.8
Всего	13.196	100	2.284	100.0

Надо сказать, что не во всѣхъ губерніяхъ составъ гласныхъ былъ одинаковъ. Въ рядѣ губерній (Вятская, Пермская, Олонец-

кая, 7 уѣздовъ Вологодской губ., Бердянскій уѣздъ Таврической губ., Камышинскій уѣздъ Саратовской губ., Новоузенскій уѣздъ Самарской губ., нѣкоторые уѣзды Казанской губ.) преобладали крестьяне и эти земства принято были называть «крестьянскими»; въ нѣкоторыхъ, немногихъ, правда, уѣздахъ преобладали горожане. *Въ общемъ же земство являлось всегда земствомъ деревни, причемъ частные землевладѣльцы были представлены лучше, чѣмъ крестьяне.* Укажемъ, что въ 1877 г., напримѣръ, на одного уѣзднаго гласнаго-землевладѣльца приходилось въ среднемъ 9.200 десятинъ частно-владѣльческой земли, а на одного гласнаго-крестьянина—16.200 десятинъ надѣльной земли.

Такъ были образованы по закону 1864 г. земскія собранія. Гласные избирались на 3 года. Предсѣдателями земскихъ собраній были предводители дворянства (губернскіе и уѣздные).

Слѣдуетъ замѣтить, что въ большинствѣ случаевъ крестьяне первыя десятилѣтія мало разбирались въ земскихъ дѣлахъ и даже мало ими интересовались. Слишкомъ было задавлено безправіемъ и темнотой русское крестьянство, чтобы, вырвавшись только изъ крѣпостныхъ оковъ, вступить на путь работы въ органахъ самоуправленія. Но все же и оно сумѣло выдѣлить изъ своей среды не мало дѣятельныхъ и преданныхъ общему земскому дѣлу работниковъ.

Горожане мало входили въ земскія дѣла; лишь въ нѣкоторыхъ губерніяхъ (особенно въ Вятской и Пермской) горожане и, въ частности городская интелигенція, не мало поработали на земской нивѣ.

Въ общемъ *главная роль въ земствѣ* (особенно въ губернскомъ) *при Положеніи 1864 г. (въ 1864—90 гг.) принадлежала землевладѣльцамъ дворянамъ, притомъ среднепомѣстнымъ*, такъ какъ мелкимъ было не до земства, а крупные больше интересовались службой при царскомъ дворѣ, губернаторами и т. п.

Широкаго простора для борьбы классовъ въ земствѣ до сихъ поръ не было. Во-первыхъ, земства были призваны забо-

титься преимущественно о такихъ дѣлахъ, гдѣ о борьбѣ не было и рѣчи, а во-вторыхъ, и главнымъ образомъ, потому, что, создавъ земство, правительство вскорѣ же начало его всячески преслѣдовать, опасаясь развитія въ земствѣ духа свободы. *Земство несло въ себѣ зародыши будущаго свободнаго строя*, въ немъ были заложены начала народнаго самоуправленія и ихъ-то царское правительство стремилось искоренить. Съ другой стороны, это же обстоятельство привлекало къ земству сочувствіе широкихъ слоевъ образованнаго русскаго общества. Многіе (врачи, статистики, учителя) шли работать въ земство въ качествѣ наемныхъ служащихъ («третій элементъ», какъ стали называть ихъ позже), чтобы быть только ближе къ народу, служить ему и вмѣстѣ съ тѣмъ работать на пользу политическаго раскрѣпощенія Россіи.

Вотъ почему земству, несмотря на всѣ его недостатки, удалось, какъ мы увидимъ далѣе, сдѣлать сравнительно много за 50 лѣтъ своего существованія. *Земское дѣло являлось такъ или иначе дѣломъ всего русскаго общества, стремившагося вывести страну на широкую дорогу свободнаго развитія и вырвать ее изъ тисковъ чиновничьей опеки и самодержавія.*

Многое въ дѣятельности земства было, конечно, не такимъ, какимъ слѣдовало быть, но, въ общемъ, справедливость требуетъ признать, что русское земство, по мѣрѣ силъ, выполнило большое культурное дѣло и сыграло не малую роль въ политическомъ освобожденіи Россіи.

Мы видѣли, какъ было устроено земство по закону 1864 г. Посмотримъ теперь, что же было призвано оно дѣлать?

На земство свалились, прежде всего, разныя такъ называемыя *обязательныя повинности*, которыя возложило на земство государство; это—дорожная повинность (починка крупныхъ трактовъ), этапная и подводная повинность и т. д. Вначалѣ до $^2/_3$ всѣхъ своихъ расходовъ земства должны были тратить на эти повинности, такъ что собственно на культурныя надоб-

ности оставалось, изъ скудныхъ земскихъ средствъ, весьма мало. А потребности эти были необъятными, такъ какъ до земства не было сдѣлано почти ничего. Надо было насаждать по деревнямъ школы и готовить для этихъ школъ учителей; надо было устраивать больницы, такъ какъ доставшіяся земствамъ въ городахъ больницы Приказа общественнаго призрѣнія напоминали собою частью богадѣльни, частью тюрьмы (дома для сумасшедшихъ),— о леченіи тамъ не было и рѣчи. По деревнямъ не было ни докторовъ, ни фельдшеровъ; кое-какую помощь получали лишь государственные крестьяне да изрѣдка благотворители-помѣщики проявляли заботы о своихъ крѣпостныхъ. Дороги были въ невозможномъ состояніи, падежи скота уносили народное достояніе, поддержки хозяйству не было, «красный пѣтухъ» безвозбранно разгуливалъ въ соломенной деревнѣ и не на что было обстраиваться послѣ пожара,—страховки не существовало. На случай крупныхъ неурожаевъ были заведены по деревнямъ сельскіе хлѣбо-запасные магазины, но дѣло было поставлено такъ плохо, что эти магазины нисколько не спасали населеніе отъ голодовокъ.

Обо всемъ этомъ земство, не имѣя опыта, должно было позаботиться, приходилось создавать все заново, и мало по малу, какъ ни велики были недостатки земства, оно все же справлялось со своей задачей. Въ то время, какъ правительство и его агенты (полиція, губернаторы, земскіе начальники), только и дѣлали, что мѣшали пробиться наружу свѣту, мѣшали народному просвѣщенію и вели народъ къ разоренію,—земства, при содѣйствіи лучшихъ русскихъ людей, мало по малу пробивали путь къ свѣтлому будущему, боролись съ темными силами.

II.

Едва создавъ земство, царское правительство поставило его подъ подозрѣніе; оно не могло не сознавать, что земское самоуправленіе и его развитіе несовмѣстимы съ безудержнымъ чиновничьимъ хозяйничаньемъ въ странѣ,—что изъ земства

родится новое государственное устройство, парламентъ (Государственная Дума).

По необходимости учредивъ земство, правительство затѣмъ шагъ за шагомъ начинаетъ его тѣснить и ограничивать. Для примѣра другимъ въ 1866—67 гг. были закрыты земскія учрежденія въ Петербургской губерніи, за то только, что губернское земство здѣсь осмѣлилось поднять свой голосъ противъ стѣсненія правъ земства и за созданіе «центральнаго земскаго собранія», своего рода прообразъ земскаго парламента.

Гоненія на земство нѣсколько ослабѣли въ концѣ 70-хъ и въ самомъ началѣ 80-хъ годовъ, когда царская власть вела борьбу съ революціонерами и не хотѣла особенно раздражать умѣренные слои общества. Послѣ убійства 1 марта 1881 г. Александра II реакція пошла уже полнымъ ходомъ; ея цѣлью было по возможности свести на-нѣтъ реформы 60-хъ годовъ и уничтожить малѣйшую тѣнь свободы. Въ 1889 г. вмѣсто мировыхъ судей и непремѣнныхъ членовъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій (и тѣ и другіе выбирались земскими собраніями) были введены земскіе начальники изъ дворянъ, въ полную опеку которыхъ было отдано русское крестьянство и все крестьянское управленіе. Въ 1890 г. очередь дошла и до земства. Положеніе 1864 г. было замѣнено новымъ, которое: 1) сдѣлало земство сословнымъ, отдавъ господство въ немъ дворянамъ, 2) окончательно задавило земство опекой начальства.

По Положенію 1890 г. избиратели дѣлились на 3 куріи: 1) дворяне (крупные землевладѣльцы и владѣльцы другого недвижимаго имущества); 2) городане-разночинцы; 3) крестьяне, которые стали избирать не гласныхъ, а только кандидатовъ въ гласные, отъ волостныхъ сходовъ; эти кандидаты утверждались затѣмъ гласными и губернаторомъ, по представленію земскаго начальника.

Такимъ образомъ, былъ *установленъ всецѣло сословный порядокъ выборовъ, причемъ дворянамъ дано рѣшительное преобладаніе*, крестьянское представительство сильно уменьшено и окончательно искажено, представительство же разночинцевъ

землевладѣльцевъ и горожанъ-домовладѣльцевъ, купцовъ) сведено почти къ нулю. Избирательныхъ правъ лишились также многіе мелкіе собственники, благодаря увеличенію для нихъ размѣровъ имущественнаго ценза; лишились избирательнаго права также и духовные лица, по настоянію К. П. Побѣдоносцева.

Въ результатѣ всего этого, по закону 1890 г. причиталось *уѣздныхъ* гласныхъ:

	Всего.	Въ %%.
на I-ую курію (дворяне) . .	5.647	55.2
» II-ую » (разночинцы).	1.415	13.8
крестьяне	3.174	31.0
Всего . . .	10.236	100.0

Общее число уѣздныхъ гласныхъ было сокращено съ 13.196 до 10.236, собранія стали значительно малолюднѣе.

Число *губернскихъ* гласныхъ было уменьшено съ 2.284 до 1.618, при этомъ губернскіе гласные, какъ и прежде, избирались на уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ да кромѣ того обязательно включались въ губернское собраніе всѣ уѣздные предводители дворянства и предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ (съ 1900 г.). Составъ, по сословіямъ, губернскихъ гласныхъ въ 1897 г., напр., былъ такой:

Сословія.	Всего.	Въ %%.
Дворяне и чиновники . . .	1.448	89.5
Разночинцы	141	8.7
Крестьяне	29	1.8
Всего . .	1.618	100.0

Надо замѣтить, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, гдѣ отсутствуетъ дворянство (Пермская, Вятская, Олонецкая, 7 уѣздовъ Вологодской), I и II куріи были слиты въ одну; если исключить эти губерніи, то преобладаніе гласныхъ дворянъ въ земствахъ станетъ еще больше.

Какъ и раньше, такъ и послѣ 1890 г., *крестьяне въ общемъ продолжали стоять далеко отъ земскихъ дѣлъ*; гласными изъ крестьянъ обычно утверждались ставленники зем-

скихъ начальниковъ, преимущественно волостные старшины. А чуть кто проявилъ самостоятельность, его на слѣдующее трехлѣтіе уже не утверждали. Утвержденіе гласныхъ крестьянъ было отмѣнено лишь 5 октября 1906 г., подъ напоромъ первой русской революціи. Съ тѣхъ поръ выборные на волостныхъ сходахъ (по одному) стали съѣзжаться на общій съѣздъ и изъ своей среды выбирать положенное число гласныхъ (3.174 въ 34 губерніяхъ). Съ этого времени въ гласные отъ крестьянъ стали проходить болѣе самостоятельныя лица, и голосъ крестьянъ сталъ чаще раздаваться въ земскихъ собраніяхъ.

Положеніе 1890 г. ухудшило не только избирательный порядокъ, оно *усилило до крайности опеку надъ земствомъ губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ*. Отнынѣ губернаторъ могъ накладывать свою руку на всякое постановленіе земства, хотя бы и вполнѣ законное, если онъ находилъ, что это постановленіе нарушаетъ интересы населенія или вредитъ государству. Пользуясь этимъ правомъ, губернаторы развили самый невѣроятный произволъ. Они не давали хода ходатайствамъ земствъ объ отмѣнѣ тѣлеснаго наказанія для крестьянъ, объ ограниченіи произвола земскихъ начальниковъ, о преобразованіи церковныхъ школъ въ земскія. А если еще земство было непокорное, то губернатору ничего не стоило вставлять ему на каждомъ шагу палки въ колеса, запрещать самые необходимые расходы, не допускать къ службѣ въ управѣ выборныхъ и наемныхъ служащихъ и т. д. Ни одного своего постановленія земство не могло привести въ исполненіе безъ цензуры губернатора.

Кромѣ всѣхъ этихъ ухудшеній законъ 1890 г. внесъ и еще рядъ ухудшеній въ земское дѣло. Такъ, крестьянамъ было нельзя уже избираться въ предсѣдатели управъ; утвержденіе въ должности стало требоваться не только для предсѣдателя управы, какъ по закону 1864 г., но и для членовъ управы. Если надо было предать за преступленіе предсѣдателя или члена управы суду, это прежде рѣшало само земское собраніе; теперь это право было дано губернатору и губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію при немъ.

Словомъ, *законъ 1890 г. имѣлъ цѣлью сдѣлать земство сословнымъ и земскую службу—службой чиновничьей.*

И чѣмъ дальше, тѣмъ гоненія на земство росли. Когда бюрократія увидѣла, что и такимъ закономъ она не сломила самоуправленія, что по-прежнему въ земствѣ зрѣетъ борьба противъ стараго режима,—она начала ограничивать земство еще больше: отнимать у него рядъ дѣлъ, усиливать опеку и т. д.

Вмѣстѣ съ тѣмъ несмотря на требованія жизни, *царское правительство упорно противилось введенію на земства окраинахъ.* Въ самомъ дѣлѣ, зачѣмъ было вводить земство тамъ, когда его стремились изничтожить и вездѣ, гдѣ оно существовало? Но все же и тутъ кое въ чемъ пришлось уступить: именно, съ 1911 года земство введено въ 6 западныхъ губерніяхъ (Витебской, Могилевской, Минской, Волынской, Кіевской и Подольской) и съ 1913 г. въ 3-хъ юго-восточныхъ (Оренбургской, Астраханской, Ставропольской,—кромѣ казачьихъ и инородческихъ земель). Главное отличіе земства въ этихъ 9 губерніяхъ состоитъ въ томъ, что здѣсь не было образовано особой дворянской куріи и кромѣ того въ западныхъ губерніяхъ (въ нѣкоторыхъ уѣздахъ) образованы особыя національныя куріи (поляки, литовцы). Евреи, какъ и вездѣ въ земствѣ, были вовсе лишены избирательныхъ правъ.

Итого, къ 1917 г. земство, хотя бы и несовершенное, существовало лишь въ 43 губерніяхъ. Его не имѣли: Сибирь, Степной край, Туркестанъ, Кавказъ, Полыша, Область Войска Донского и губерніи: Архангельская, Гродненская, Виленская, Ковенская, а также Прибалтійскій край (3 губерніи), т. е. безъ земства оставались 51 губернія и области. Подъ управленіемъ земства къ 1913 г. было 110 милліоновъ жителей; управлялись безъ земства, всецѣло чиновниками,—61 милліонъ жителей.

III.

Земствамъ, для выполненія всѣхъ нуждъ, были предоставлены самыя ограниченныя средства. *Доходы свои земства черпали главнымъ образомъ отъ обложенія недвижимыхъ*

имуществъ (земель и лѣсовъ, городскихъ домовъ, фабрикъ, заводовъ и т. д.). Лишь послѣднее время земствамъ стали выдаваться изъ государственныхъ средствъ разныя *пособія*—на всеобщее обученіе, на агрономическую помощь и т. п.

Съ годами земскіе доходы измѣнялись такимъ образомъ (для 34 губерній)—тыс. рублей:

Годы.	Съ земель и лѣсовъ.	Съ городскихъ имуществъ.	Съ фабрикъ и заводовъ.	Съ дачъ и т. д.	Прочіе доходы.
1875	18.643	1.168	1.733	180	7.096
1890	29.961	2.624	3.721	658	11.383
1914	122.859	18.518	31.940	3.894	115.840

Особенно увеличились за послѣдніе годы «прочіе доходы»; это, преимущественно, казенныя пособія земствамъ.

Какъ видимъ, главное бремя земскихъ повинностей падало да и падаетъ еще на землю. Тутъ надо сказать, что *обложеніе земель далеко не было уравнительнымъ*; лишь съ годами, мало по малу, неуравнительность эта сглаживалась въ пользу крестьянъ. Многое зависѣло при установленіи неуравнительности отъ того, что крестьяне не могли и не умѣли какъ слѣдуетъ разбираться въ земскихъ дѣлахъ и отстаивать свои нужды. Многое обусловливалось и трудностью оцѣночнаго дѣла; не сразу нашли способы правильно оцѣнивать, и уравнительно облагать разныя угодья (лѣса, пахоть, луга). Вотъ какъ, напр., были обложены земли въ 1885—1914 гг. На 1 десятину приходилось въ 34 губерніяхъ земскаго налога (копеекъ):

Земли:	Надѣльныя.	Казенныя.	Удѣльныя.	Городскія.	Частныя.	Итого въ среднемъ.
1885 г.	17,7	4,0	8,0	19,2	12,9	13,8
1907 г.	37,7	10,6	21,3	38,7	31,9	29,0
1911 г.	51,6	16,6		46,9		40,9
1914 г.	66,7	20,2	35,5	74,5	60,5	53,2

Посмотримъ теперь, на что расходовали земства свои средства и что они сдѣлали для народа за 50 лѣтъ.

Государств. публичная историческая библиотека РСФСР

Какъ мы уже говорили, долгое время земствамъ приходилось затрачивать много средствъ на такъ называемыя «обязательные» для нихъ расходы,—на расходы общегосударственнаго характера, возложенные на земства. Именно, на доставку подводъ для должностныхъ лицъ, арестантовъ и воинскихъ командъ, на починку большихъ трактовъ, на содержаніе мировыхъ судей, земскихъ начальниковъ и т. д. *Вначалѣ на это шло до* $^2/_3$ *всѣхъ земскихъ расходовъ.* Но съ годами земства все болѣе и болѣе развивали не эту часть, а свою культурную работу—школы, больницы и проч. Къ тому же правительство, начиная съ 1895 г., снимало съ земствъ «обязательные» расходы. Въ 1890 г. на «обязательные» расходы земства тратили около 42% своихъ смѣтъ (18,5 милліоновъ изъ 42), въ 1895 г.—около 20% (12,9 изъ 65,9 милліоновъ), въ 1900 г.—около 8% и въ 1912 г.—около 2% (4,5 милліона изъ 220,1).

Въ чемъ же заключались «н обязательные» расходы земствъ? Главнымъ образомъ, въ затратахъ на народное образованіе, на медицину, на мѣры помощи народному хозяйству, на ветеринарію и на дорожную часть.

Въ 1915 г. по смѣтамъ 43 губерній земствами было назначено къ расходу:

	Тыс. рублей.	%% къ общей смѣтѣ.
Участіе въ расходахъ правительствен. учрежденій . .	15.130	4,4
Содержаніе земскаго управленія.	23.482	6,9
Арестныя помѣщенія	1.815	0,4
Дорожное дѣло.	23.663	6,9
Народное образованіе	93.034	27,1
Общественное призрѣніе . .	8.128	2,4
Медицина	82.835	24,2
Ветеринарія	9.920	2,9
Экономич. мѣропріятія . . .	24.087	7,0
Прочіе расходы	60.722	17,8
Всего.	342.816	100,0

Итакъ, земства 43 губерній въ 1915 г. расходовали около 343 милліоновъ рублей, изъ нихъ больше всего на народное образованіе—около 93 милліоновъ.

Заботы о *народномъ образованіи* издавно привлекали къ себѣ особое вниманіе лучшихъ земствъ, которыя понимали, что безъ просвѣщенія массъ государство не можетъ развиваться и обречено на безправіе и прозябанье. Иначе смотрѣло на дѣло до самаго послѣдняго времени правительство, всячески тормозившее народное образованіе, видѣвшее во всякомъ, кто заботился о просвѣщеніи народа, своего врага. Мѣшало оно и земству.

Когда земство приступило къ работѣ, школъ въ деревняхъ почти не было, лишь кое-гдѣ крестьяне сами нанимали грамотѣевъ изъ отставныхъ солдатъ учить ребятъ, да у государственныхъ крестьянъ были школы для подготовки волостныхъ писарей. Земству пришлось позаботиться о подготовкѣ самихъ учителей для народныхъ школъ, а потомъ начать учреждать и школы. Уже черезъ 10—12 лѣтъ (къ концу 70-хъ годовъ) числилось до 10.000 земскихъ школъ. Въ 80-хъ годахъ дѣло нѣсколько замедлилось: частью земства стали больше заботиться объ улучшеніи самихъ школъ,—а это требовало порядочно денегъ,—частью же подъ давленіемъ правительства многія земства, отсталыя, начали отдавать преимущество церковно-приходскимъ школамъ. Съ 90-хъ годовъ дѣло оживляется снова и къ 1903 г. числилось уже около 18.000 земскихъ школъ; насколько этого было мало, видно изъ того, что только $^1/_3$ часть дѣтей школьнаго возраста въ деревняхъ обучалось тогда въ земскихъ школахъ.

Проходитъ еще нѣсколько лѣтъ и, подъ давленіемъ земствъ и требованій жизни, *правительство съ 1908 г. начинаетъ помогать земствамъ пособіями на введеніе всеобщаго начальнаго обученія*. Съ этого времени сдѣлано не мало.

Въ настоящее время число земскихъ школъ превышаетъ 30.000, а учителей въ нихъ не менѣе 45.000. Но все же еще остается сдѣлать очень много, чтобы добиться дѣйствительно

всеобщаго обученія. Нынѣ, распоряженіемъ Временнаго Правительства, земствамъ передаются всѣ церковно-приходскія школы.

Помимо учрежденія начальныхъ школъ, земства устраиваютъ также разныя техническія, ремесленныя и сельскохозяйственныя школы, а также заботятся объ устройствѣ народныхъ домовъ, избъ-читаленъ, бесѣдъ и лекцій по деревнямъ. Эта дѣятельность земствъ стала развиваться главнымъ образомъ послѣднее время, причемъ земства работаютъ обыкновенно рука объ руку съ кооперативами и различными просвѣтительными обществами.

Второе мѣсто въ земскомъ хозяйствѣ занимаютъ заботы *о народномъ здравіи*—о леченіи (медицина) и предупрежденіи распространенія болѣзней (санитарія). Для этого земства устраиваютъ по деревнямъ больницы, пріемные покои, врачебные и фельдшерскіе пункты, аптеки, приглашаютъ санитарныхъ врачей, которые изучаютъ, какъ и откуда распространяются разныя заразныя и другія болѣзни (отъ плохихъ колодцевъ, отъ болотъ и т. д.), а затѣмъ борются съ этими болѣзнями (прививаютъ оспу, дѣлаютъ противодифтеритныя прививки, отдѣляютъ больныхъ отъ здоровыхъ и проч.), а также ведутъ бесѣды съ населеніемъ и разъясняютъ ему про болѣзни. Вообще земскіе врачи всегда старались дѣйствовать не принужденіемъ, а убѣжденіемъ населенія, и населеніе, которое раньше избѣгало врачей, предпочитало обращаться къ «знахарямъ» да деревенскимъ бабкамъ, теперь охотно идетъ къ земскимъ докторамъ лечиться и за всякими совѣтами.

Въ 1870 г. въ 33 губерніяхъ было 613 земскихъ врачей (кромѣ губернскихъ городовъ), въ 1910 г. въ 34 губерніяхъ—3.082. Въ 1870 г. было 513 врачебныхъ участковъ, въ 1914 г.—2.866, изъ нихъ 2.124 съ больницами. Въ среднемъ въ 1910 г. на 1 врачебный участокъ приходилось 30.000 жителей и столько квадратныхъ верстъ, что если площадь участка представить кругомъ, а врача помѣстить въ центрѣ, то до окраинъ будетъ 17 верстъ. Во многихъ губерніяхъ положеніе было даже гораздо лучше.

Кромѣ того въ губернскихъ городахъ въ земскихъ больницахъ имѣлось коекъ:

	1870 г.	1912 г.
для душевно-больныхъ . . .	1.167	26.300
» остальныхъ.	5.750	7.011
Всего. . .	6.917	33.311

Въ этихъ губернскихъ больницахъ сейчасъ около 550 врачей и около 900 фельдшеровъ и фельдшерицъ.

Это главное, что сдѣлано земствами. Затѣмъ, многія земства содержатъ школы для подготовки фельдшеровъ, фельдшерицъ и акушерокъ; устраиваютъ особыя заведенія для леченія укушенныхъ бѣшенными животными (пастеровскія станціи), устраиваютъ аптеки, оспенные телятники, приглашаютъ акушерокъ и т. д.

Все болѣе и болѣе земства стремятся къ тому, чтобы лечебная помощь населенію оказывалась безплатно, такъ же, какъ и обученіе въ начальныхъ школахъ было бы безплатнымъ. Ранѣе же плата за леченіе, за лекарства и за посуду во многихъ земствахъ была весьма распространена.

Наряду съ заботами о народномъ здравіи, видное мѣсто въ дѣятельности земства занимаютъ *заботы о поднятіи хозяйства населенія*. Уже съ первыхъ лѣтъ своего существованія земства обратили вниманіе на оскудѣніе деревни и кое-что пытались сдѣлать. По почину земствъ, между прочимъ, начало развиваться у насъ дѣло мелкаго кредита (ссудо-сберегательныя товарищества), при поддержкѣ земствъ возникли артели кустарей и маслодѣловъ и вообще было положено начало помощи кустарнымъ промысламъ. Затѣмъ, земства первыя подняли въ 70-хъ годахъ прошлаго вѣка рѣчь объ устраненіи крестьянскаго малоземелья и по ихъ почину была начата выдача крестьянамъ ссудъ на покупку земли; подъ давленіемъ земствъ, въ значительной мѣрѣ, былъ учрежденъ государствомъ въ 1883 г. Крестьянскій Поземельный Банкъ. Наконецъ, уже въ 70-хъ годахъ земства обратили серьезное вниманіе на изученіе и обслѣ-

дованіе крестьянскаго хозяйства. Такъ возникла *земская статистика*, которая оказала неоцѣнимыя услуги: она познакомила русское общество съ жизнью деревни, она содѣйствовала такъ или иначе принятію мѣръ къ улучшенію положенія крестьянства, поскольку къ этому вынуждалось царское правительство (пониженіе выкупныхъ платежей и т. д.). Статистика же показала, на сколько земли крестьянъ были переобременены податями, и благодаря ей несправедливости въ обложеніи съ теченіемъ времени сглаживались все болѣе и болѣе.

До середины 90-хъ годовъ земскія экономическія мѣропріятія носили болѣе или менѣе случайный характеръ,—земство какъ бы нащупывало почву, изучало деревню; къ тому же ему приходилось сосредоточить свое вниманіе главнымъ образомъ на школьномъ дѣлѣ и на медицинѣ. Съ середины 90-хъ годовъ шире развиваются и экономическія мѣропріятія земствъ,—земства учреждаютъ сельскохозяйственные склады для продажи населенію машинъ, орудій и улучшенныхъ сѣмянъ, приглашаютъ агрономовъ и т. д. Вообще начинаютъ особенно заботиться объ улучшеніи сельскаго хозяйства. Вмѣстѣ съ тѣмъ рядъ земствъ (Московское, Нижегородское, Вятское, Полтавское и др.) все больше и больше начинаютъ помогать кустарямъ. Такъ росли и ширились земскія экономическія мѣропріятія до 1910 г. Всего на экономическія мѣропріятія земствами было ассигновано:

въ 1895 г.	944,5	тыс. руб.
» 1900 »	2.487,5	» »
» 1905 »	3.606,0	» »
» 1910 »	6.695,7	» »
» 1911 »	9.730,0	» »
» 1915 »	24.087,3	» »

Конечно, этихъ затратъ было слишкомъ мало, но, вѣдь, не велики были у земствъ и вообще то средства; попрежнему главное вниманіе приходилось удѣлять устройству школъ и больницъ.

Какъ видимъ, *съ 1911 г. расходы земствъ на экономи-*

ческія мѣропріятія сразу возрастаютъ—благодаря отпуску изъ казны весьма крупныхъ пособій на агрономовъ и на различныя сельскохозяйственныя улучшенія. Къ 1905 г. было всего земскихъ агрономовъ и ихъ помощниковъ (инструкторы и т. д.).—475, къ 1910 г.—782, къ 1911 г.—1.047 и къ 1915 г.—5.806. Въ 1915 г. одинъ земскій агрономъ (и помощники въ томъ числѣ) приходился на 98.000 сельскаго населенія и на 133.200 десятинъ посѣвной площади.

Кромѣ того въ настоящее время существуетъ не мало земскихъ опытныхъ станцій и опытныхъ полей; обороты земскихъ сельскохозяйственныхъ складовъ превышаютъ теперь 20 милліоновъ рублей въ годъ, причемъ учреждено нѣсколько крупныхъ *земскихъ товариществъ* для совмѣстныхъ закупокъ на заводахъ. Такъ, имѣется Московскій союзъ по закупкѣ земствами (совмѣстно) кровельнаго желѣза; закупку сельскохозяйственныхъ машинъ и орудій для земствъ производятъ земскія товарищества: Кіевское, Орловское и Сѣверное (въ Костромѣ). Наконецъ, послѣднее время земства стали устраивать крупные заводы (напримѣръ, цементный подъ Симбирскомъ) и болѣе мелкіе (ремонтные, овощесушильные и проч.). Еще больше разовьется это дѣло послѣ войны, такъ какъ Всероссійскій Земскій Союзъ, въ связи съ потребностями войны, устроилъ не мало заводовъ (кожевенные, мыловаренные, ремонтные и проч.), которые также въ значительной мѣрѣ перейдутъ къ земствамъ.

Не мало за послѣднее время сдѣлано земствами также для развитія *кустарной промышленности* и для насажденія различныхъ *кооперативовъ*. Укажемъ, что на 1 іюля 1915 г. существовало всего 239 земскихъ кассъ мелкаго кредита съ балансомъ въ 100,8 мил. рублей. Эти кассы выдаютъ ссуды по преимуществу кооперативамъ.

Видное мѣсто въ заботахъ земствъ о народномъ хозяйствѣ составляютъ заботы *о сохраненіи и улучшеніи скота*. Земства ведутъ борьбу съ эпидеміями (съ повальными болѣзнями скота,—чума, сибирская язва, воспаленіе легкихъ и т. д.), устраиваютъ лечебницы для скота, устраиваютъ случные пункты и пле-

менные разсадники и проч. Всего земства затрачивали на *ветеринарію* (врачи-ветеринары, фельдшера, скотолечебницы и проч.):

въ 1880 г.	. . . .	181 тыс. руб.
» 1890 »	. . . .	982 » »
» 1900 »	. . . .	1.804 » »
» 1910 »	. . . .	4.652 » »
» 1915 »	. . . .	9.920 » »

Все шире и шире развивается дѣло предохранительныхъ прививокъ скоту, благодаря чему удается сохранить въ народномъ хозяйствѣ многія тысячи головъ скота—лошадей, коровъ, свиней и т. д. Для приготовленія прививочнаго матеріала губернскія земства устраиваютъ особыя лабораторіи.

Въ нѣкоторыхъ земствахъ уже давно весьма широко было поставлено *дѣло страхованія скота отъ падежа*, но въ общемъ до послѣдняго времени это не получило значительнаго развитія; жизнь показала, что тутъ необходимо самое тѣсное сотрудничество съ кооперативами, и демократическія земства не замедлятъ, конечно, это сдѣлать.

Очень крупную отрасль земскаго хозяйства, хорошо извѣстную каждому крестьянину, составляетъ *страхованіе отъ огня строеній*—обязательное страхованіе строеній (находящихся въ чертѣ крестьянской усадебной осѣдлости) и добровольное страхованіе строеній и движимости. Всего на страхѣ губернскихъ земствъ въ настоящее время находится имуществъ и строеній свыше $5^1/_2$ милліардовъ рублей. Въ среднемъ на каждый крестьянскій дворъ приходится теперь свыше $1^1/_2$ рубля страховыхъ платежей въ годъ. Страховыя операціи земства ведутъ либо черезъ страховыхъ агентовъ, либо черезъ волостныя правленія. Для уменьшенія горимости, земства содѣйствуютъ распространенію пожарныхъ трубъ, устройству колодцевъ, организаціи пожарныхъ дружинъ и т. д. Къ сожалѣнію, всего этого пока было недостаточно, чтобы существенно ослабить пожары, и *деревенская, соломенная Россія по-прежнему выгораетъ въ сред*

немъ въ 40—50 лѣтъ какъ бы до тла. Нужно улучшить благосостояніе и просвѣщеніе массъ,—тогда только борьба съ пожарами станетъ болѣе плодотворной. Многому должно помочь здѣсь и волостное земство.

Чтобы облегчить другъ другу переносить крупные убытки отъ случайно увеличившейся почему-либо горимости, земства образовали, по закону 1901 года, перестраховочное земское товарищество (въ Москвѣ), превратившееся, согласно закону 17 мая 1917 г., въ страховой союзъ земствъ.

Мы перечислили главнѣйшія мѣропріятія земствъ. Кромѣ того земства заботятся *объ улучшеніи дорогъ* (устройство мостовъ, шоссе и т. д.), устраиваютъ *телефоны*, организуютъ доставку *почты* въ глухія мѣста уѣздовъ, заботятся объ устройствѣ пріютовъ, богадѣленъ,—словомъ, *объ общественномъ призрѣніи* и т. д. и т. д.

Наконецъ, *въ связи съ войной на земство легли многія сложныя обязанности*—по призрѣнію семействъ призванныхъ на войну гражданъ, по закупкѣ для арміи и городовъ хлѣба, скота и проч., по устройству и содержанію лазаретовъ, по производству необходимыхъ для обороны поставокъ (полушубковъ, сапогъ и проч.).

Словомъ, начиная съ войны дѣятельность земствъ неимовѣрно разрослась; война же выдвинула и *Всероссійскій Земскій Союзъ*, о широкой и разносторонней работѣ котораго слыхалъ навѣрное всякій.

Вотъ въ самыхъ общихъ чертахъ то, что дѣлало и что сдѣлало за 50 лѣтъ старое—несовершенное, цензовое—земство. Оно работало не такъ, какъ чиновники. Несмотря на всѣ свои недостатки и оторванность отъ народныхъ массъ, старое земство сумѣло заложить многія здоровыя начала культурнаго строительства. Въ общемъ и цѣломъ земство, ведя борьбу съ самодержавіемъ—робко, половинчато,—содѣйствовало не мало политическому раскрѣпощенію народа; оно первое явилось проводникомъ осуществленія въ жизни началъ выборности, представительства,—въ противовѣсъ безконтрольному чиновничьему

управленію, при которомъ не власть существуетъ для народа, а народъ для власти.

Мы уже вскользь говорили о многихъ недостаткахъ въ работѣ земства (переобложеніе крестьянъ и т. д.), но, во-первыхъ, не ошибается только тотъ, кто ничего не дѣлаетъ, а, во-вторыхъ, тутъ не могъ не сказаться и цензовой составъ земскихъ собраній и управъ, а также опека, которая давила земство сверху; безправіе и невѣжество крестьянскихъ массъ также сильно затрудняло всю культурную работу. Наконецъ, слѣдуетъ указать и то, что земствамъ были предоставлены весьма скудныя средства, всѣ ихъ расходы находились подъ мелочной опекой губернаторовъ, и т. д.

Работая надъ внесеніемъ просвѣщенія въ народныя массы и по мѣрѣ возможности улучшая народное хозяйство, *земства вели* вмѣстѣ съ тѣмъ *борьбу съ самодержавіемъ*,—вели ее, какъ мы сказали, робко, неувѣренно, не зная порой, на кого опираться. Во главѣ земствъ въ такіе моменты усиленія политической борьбой становились лучшіе представители либеральнаго разночинства и отчасти передовые слои помѣщичьяго класса. Лучшія земства шли тутъ рука объ руку съ такъ называемымъ «третьимъ элементомъ»,—земскими статистиками, врачами, учителями и т. д.

Могій вмѣстити да вмѣститъ, и въ мѣру своихъ силъ либеральный цензовой элементъ земства, вкупѣ съ разночинной нецензовой интеллигенціей, внесъ свою лепту въ дѣло народнаго освобожденія и просвѣщенія. Нынѣ событія шагнули далеко впередъ и потребовали коренной перестройки всего земскаго зданія; это, какъ мы увидимъ далѣе, и осуществляется теперь. Но справедливость все же заставляетъ признать и заслуги стараго земства, заложившаго самыя основы земской работы, притомъ въ трудный періодъ безвременья и лихолѣтія на Руси [1]).

---

[1]) Тѣмъ, кто желаетъ ближе ознакомиться съ работой земства, можемъ указать слѣдующія доступныя изданія: Кн. Львовъ и Т. Полнеръ. Наше земство и 50 лѣтъ его работы. Ц. 20 к.; В. Трутовскій. Современное земство. Ц. 80 к.;

IV.

Когда палъ старый, давно обветшавшій государственный строй, на развалинахъ его пришлось быстро, наспѣхъ закладывать основы и возводить зданіе новаго порядка, создавать новыя учрежденія, проникнутыя духомъ порядка, свободы и права. И прежде всего пришлось отбросить то основное, на чемъ покоился весь старый режимъ,—отбросить противопоставленіе управляющихъ и управляемыхъ, передать дѣло управленія—сверху до низу—въ руки самого народа. Управленіе въ свободной странѣ можетъ покоиться лишь на основахъ полнаго, послѣдовательно проведеннаго самоуправленія. Основу будущаго государственнаго самоуправленія (республика, — та или иная ея форма) опредѣлитъ Учредительное Собраніе; оно же окончательно оформитъ и управленіе на мѣстахъ. Быть можетъ, оно создастъ автономіи — областныя и національныя. Но несомнѣнно одно, что за первичную ячейку Учредительное Собраніе приметъ то, что принято называть органами мѣстнаго самоуправленія, при томъ построенными на широкихъ демократическихъ началахъ. Это, именно, земскія (волостныя, уѣздныя и губернскія) и городскія самоуправленія.

Вмѣстѣ съ тѣмъ неотложныя потребности текущаго управленія и задача укрѣпить возможно скорѣе добытое революціей заставили немедленно приняться за *преобразованіе органовъ мѣстнаго самоуправленія на широкихъ демократическихъ началахъ*, за передачу такимъ путемъ власти на мѣстахъ въ руки всего народа.

Но однимъ росчеркомъ пера, конечно, нельзя выполнить эту задачу, по своей грандіозности едва ли не превосходящую силы одного поколѣнія. И вотъ, одновременно съ приступомъ

С. Масловъ. Земство и его экономическая дѣятельность за 50 лѣтъ. Ц. 25 к.; А. В. Тейтель. Что такое земство. Ц. 10 к.; Чарнолускій, В. Земство и народное образованіе. 2 вып., Ц. 2 р.; Е. А. Звягинцевъ. Полвѣка земской дѣятельности по народному образованію. Ц. 45 к.; З. Г. Френкель. Очерки земскаго врачебно-санитарнаго дѣла. Ц. 1 р. 75 к.

къ работѣ по реформѣ мѣстнаго самоуправленія, Временное Правительство приняло переходную мѣру: оно призвало населеніе къ демократизаціи существующихъ органовъ земскаго и городского самоуправленія, къ пополненію ихъ цензового состава представителями мѣстной организованной демократіи (отъ комитетовъ, союзовъ и проч.). Пополненіе, какъ правило, было цѣлесообразно потому, что требовалось сохранить преемственность, опытъ и знанія въ большомъ налаженномъ земскомъ и городскомъ хозяйствѣ.

Такое пополненіе въ разномъ видѣ и въ разныхъ формахъ и было осуществлено почти всюду, причемъ въ рядѣ земствъ пришлось обновить составъ цензовыхъ собраній и управъ полностью.

Самыя работы по преобразованію мѣстнаго управленія и самоуправленія были начаты 26 марта въ Особомъ Совѣщаніи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. За 6 мѣсяцевъ имъ выработанъ рядъ законопроектовъ, большинство которыхъ и получили, съ тѣми или другими дополненіями и измѣненіями, утвержденіе Временнаго Правительства.

Вотъ общій перечень главнѣйшаго, что сдѣлано за 6 мѣсяцевъ (съ 26 марта по 26 сентября 1917 года):

Содержаніе проектовъ.	Время утвержденія ихъ Временнымъ Правительствомъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]).
1. Постановленіе о выборѣ городскихъ гласныхъ и объ участковыхъ городскихъ думахъ	15 апрѣля.
2. Наказъ о производствѣ городскихъ выборовъ *	3 мая.
3. Городовое Положеніе	9 іюня
4. Преобразованіе 41 поселенія въ городскія, съ введеніемъ Гор. Положенія	30 мая.
5. Введеніе Городового Положенія въ	

[1]) Послѣднія правила отмѣчены звѣздочками.

4 дворцовыхъ городахъ	26 мая и 14 іюня.
6. Введеніе Городового Положенія въ городахъ Туркестана и въ Темирѣ Уральской области	14 іюня и въ сентябрѣ.
7. Постановленіе о выборѣ уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ въ 43 губерніяхъ Европейской Россіи	21 мая и 11 августа.
8. Земское Положеніе	9 іюня.
9. Наказъ о производствѣ выборовъ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ гласныхъ въ 43 губерн. Европейской Россіи*.	17 іюня.
10. Положеніе о волостномъ земствѣ въ 43 губерніяхъ Европейской Россіи [1]).	21 мая.
11. Наказъ о производствѣ выборовъ волостныхъ гласныхъ въ тѣхъ же губерніяхъ *	11 іюня.
12. Положеніе о волостн. финансахъ	17 іюня и 26 августа.
13. О порядкѣ составленія волостныхъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ *.	
14. Выборы волостныхъ земскихъ гласныхъ въ Виленской и Ковенской губ.	26 іюля.
15. Введеніе земства въ Архангельской губ. и въ Сибири	17 іюня и 26 августа.
16. Введеніе земства въ Степномъ Краѣ.	17 іюня.
17. » » въ Туркестанѣ. .	1 іюля и сентября.
18. » » въ Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губ. . . .	30 марта и 22 іюня.
19. Введеніе земства въ Калмыцкой степи и въ Киргизской ордѣ Астрах. губ.	1 іюля и 5 августа
20. Введеніе земства въ инородческихъ частяхъ Ставропольской губ.	1 іюля.
21. Введеніе земства въ Измаильскомъ уѣздѣ Бессарабской губерніи	

[1]) О допущеніи пропорціональныхъ выборовъ волостныхъ земскихъ гласныхъ 26 іюня 1917 г.

22. Введеніе земства въ Области Войска Донского [1]) . . . . . 10 августа.
23. Введеніе земства въ Виленской и Ковенской губерніяхъ . . . . . 26 іюля.
24. Положеніе о Всероссійскомъ Земскомъ Союзѣ. . . . . 7 іюня.
25. Постановленіе о союзахъ, товариществахъ и съѣздахъ земствъ, городовъ и поселковъ. . . . . 23 іюня.
26. Наказъ по введенію земства въ Сибири и въ Степномъ Краѣ * . . . . 1 іюля.
27. Положеніе о поселковомъ самоуправленіи . . . . . 15 іюля.
28. Наказъ о выборѣ поселковыхъ гласныхъ * . . . . . 11 августа.
29. Положеніе о милиціи . . . . 17 апрѣля.
30. Тоже для Петрограда, Москвы, Кіева и Одессы . . . . . 29 іюня.
31. Административные суды и ихъ штаты. . . . . 30 мая и 14 іюня.
32. О введеніи земства въ Камчатской области . . . . . 26 августа.
33. О присоединеніи пригородовъ къ Петрограду . . . . . 15 іюля и 9 августа.
34. О порядкѣ выдѣленія городовъ изъ земствъ. Сентябрь
35. Объ улучшеніи городскихъ финансовъ 21 сентября.
36. » » земскихъ финансовъ . 21 сентября.
37. О преобразованіи кассы городского и земскаго кредита въ банкъ . . . . . 14 сентября.
38. О гарантированіи займовъ городовъ и земствъ . . 8 авг.
39. О реформѣ воинскихъ присутствій . . . 5 августа.
40. Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ комиссарахъ. 19 сентября.
41. Наказъ по поселковымъ выборамъ. . . 11 августа.

[1]) Въ виду нѣкоторыхъ осложненій, окончательное утвержденіе проекта не послѣдовало.

42. Наказъ по земскимъ выборамъ въ Виленской и Ковенской губ.

Разработаны и *переданы на мѣста* для обсужденія проекты:

1. Объ образованіи въ крупныхъ городахъ домовыхъ комитетовъ.
2. О введеніи земства въ Терской области.
3. » » » » Кубанской области.
4. Объ основахъ земской реформы и передѣлѣ губерній и уѣздовъ въ Закавказскомъ краѣ.

Разработаны и ждутъ своего утвержденія Временнымъ Правительствомъ проекты:

1. О мировыхъ посредникахъ.
2. О составленіи городами плановъ.
3. Земское самоуправленіе для русскихъ поселенцевъ Урянхайскаго края.

Кромѣ перечисленныхъ выше 46 проектовъ разработаны и частью утверждены Временнымъ Правительствомъ еще нѣкоторые болѣе мелкіе, о которыхъ мы не будемъ здѣсь говорить.

Такимъ образомъ, *реформа охватила слѣдующія основныя группы вопросовъ:*

I. Преобразованіе на демократическихъ началахъ *городскихъ* выборовъ, съ введеніемъ Городового Положенія въ рядѣ городовъ впервые (Туркестанъ, дворцовые города, Уральская область, 41 поселеніе); пересмотръ дѣйствующаго Городового Положенія, съ устраненіемъ опеки и подавленія самостоятельности городскихъ самоуправленій; улучшеніе городскихъ финансовъ и кредита для городовъ; учрежденіе мелкихъ городскихъ единицъ въ крупныхъ городахъ и составленіе правилъ о планахъ городовъ.

Наконецъ, болѣе крупные города выдѣлены изъ земствъ и городамъ предоставлены самыя широкія права вступать въ союзы съ городами и съ земствами [1]).

[1]) О новыхъ городскихъ законахъ см. литературу: Постановленіе Временнаго Правительства 15 апрѣля 1917 г. о производствѣ выборовъ гор. гласныхъ. 2-е изданіе м-ва вн. дѣлъ. Ц. 20 к.; Городовое Положеніе, съ измѣненіями 9 іюня 1917 г. Изд. м-ва вн. дѣлъ. Ц. 1 р. 75 к.; Н. М. Тонкій. Городская

II. *Создано поселковое самоуправленіе*—нѣчто вродѣ прежняго упрощеннаго городского устройства.

III. *Преобразованы на широкихъ демократическихъ началахъ земства* (губернскія и уѣздныя), введена мелкая земская единица (волостное земство), измѣнено Земское Положеніе, съ устраненіемъ опеки и подавленія самостоятельности земства; улучшены земскія финансы и кредитъ для земствъ; земствамъ предоставлено самое широкое право образовывать союзы и товарищества съ другими земствами и городами. Наконецъ, *земство вводится почти всюду въ странѣ* (Сибирь, Степной край, Туркестанъ, Прибалтійскій край, Архангельская, Виленская и Ковенская губ. и т. д.), — съ измѣненіями, вызываемыми мѣстными особенностями.

IV. Издано положеніе о преобразованіи полиціи въ земскую и городскую (выборную)—*милицію*. Вводятся *административные суды*, призванные охранять законность, и на очереди преобразованіе губернскаго и уѣзднаго управленія (*Положеніе о комиссарахъ*).

Здѣсь мы не будемъ останавливаться на вопросахъ первыхъ двухъ группъ; скажемъ болѣе подробно лишь о реформѣ земскаго самоуправленія (III) и отчасти о преобразованіяхъ въ рамкахъ пункта четвертаго.

V.

Какъ извѣстно, до сихъ поръ, несмотря на настойчивыя требованія русскаго общества, волость оставалась сословной, крестьянской, и была всецѣло подчинена опекѣ земскаго начальника и уѣзднаго съѣзда. Управленіе на мѣстахъ, въ самыхъ его низахъ, покоилось, такимъ образомъ, на сословномъ,

---

реформа. Изд. «Муравей». Ц. 35 к.; Б. Веселовскій. Самоуправленіе и демократія. Изд. „Муравей". Ц. 35 к.; Е. А. Звягинцевъ. Новый законъ о гор. выборахъ и мелкой гор. единицѣ. Изд. „Задруга". Ц. 20 к.; В. Н. Дурденевскій. Мелкая гор. единица. Изд. Маковскаго. Ц. 20 к. Ал. Богдановъ. Новое городское самоуправленіе. Изд. Бѣлопольскаго. Ц. 30 к.

прогнившемъ, фундаментѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и земства не имѣли необходимой для нихъ опоры, благодаря отсутствію безсословной самоуправляющейся мелкой земской единицы,— *волостного земства*. Созданіе волостного земства — дѣло огромной политической важности, ибо безъ такого земства начала свободы не могутъ проникнуть въ толщу народную и государственное устройство не можетъ получить устойчивости. Только привлеченіе къ непосредственному участію въ управленіи, черезъ выборныхъ, всего народа въ органахъ самоуправленія,— и особенно въ волостномъ земствѣ, — въ состояніи закрѣпить пріобрѣтенія революціи.

Царское правительство отлично сознавало, какое значеніе имѣетъ волостное земство, а потому рѣшительно сопротивлялось въ теченіе долгихъ лѣтъ его введенію.

Нынѣ, согласно правиламъ 21 мая, введеніе волостного земства на пространствѣ всей страны уже заканчивается*).

Волостное земство, по этимъ правиламъ, *пріурочивается обычно къ существующимъ волостямъ*, къ которымъ населеніе привыкло; но земскимъ управамъ и комиссіямъ по введенію земства предоставляется измѣнять границы волости,—соединяя ихъ, дробя и т. д.,—какъ удобнѣе по мѣстнымъ условіямъ, лишь бы не было чрезполосицы, лишь бы волость представляла собою сплошную площадь. Только въ киргизскихъ мѣстностяхъ Степного края и въ бурятскихъ мѣстностяхъ Восточной Сибири приходится въ нѣкоторыхъ случаяхъ *допустить и чрезполосность*, чтобы сгладить остроту взаимныхъ отношеній мѣстныхъ туземцевъ и русскихъ переселенцевъ. Въ

*) О волостномъ земствѣ см. новую литературу: Положеніе о волостномъ земствѣ (включая наказъ для выборовъ и правила о волостныхъ финансахъ). Изд. м-ва вн. дѣлъ. Ц. 1 р. 25 к.; Кн. К. Кекуатовъ. Волостное земство (справочникъ избирателя и гласнаго). Изд. м-ва вн. дѣлъ. Ц. 1 р. 75 к.; В. А. Зеленко. Волостное земство. Изд. „Муравей". Цѣна 35 коп.; Е. А. Звягинцевъ Что такое мелкая земская единица и волостное земство. Цѣна 20 к.; А. И. Лебедевъ. О волостномъ земствѣ. Н-Новг Цѣна 15 к.; М. Д. Загряцковъ. Волостное земство, какъ основа свободной Россіи. Цѣна 4 к.; П. П. Гронскій. Волостное земство. Ц. 7 к.

общемъ сильному измѣненію существующія волости не подверглись, но мѣстами (главнымъ образомъ на югѣ) большія волости раздроблены, мѣстами же (преимущественно на сѣверѣ) мелкія волости объединены.

Выборы въ волостное земство всеобщіе, прямые, равные и тайные. Въ выборахъ принимаютъ участіе всѣ, кто достигъ 20 лѣтъ ко дню составленія избирательныхъ списковъ (воинскіе чины участвуютъ въ выборахъ и тогда, когда имъ не исполнилось еще 20 лѣтъ), не осужденъ судомъ за серьезныя уголовныя преступленія. Не участвуютъ въ выборахъ также монахи, сумасшедшіе, глухонѣмые, безумные и т. д. Выборы равные, т. е. каждый имѣетъ лишь одинъ голосъ; выборы прямые, т. е. избиратели выбираютъ непосредственно гласныхъ, и не такъ, какъ прежде избирались отъ крестьянъ уѣздные земскіе гласные. Наконецъ, выборы тайные, — производятся записками.

Общее положеніе о волостномъ земствѣ предусматриваетъ выборы по большинству голосовъ, такъ называемые *мажоритарные выборы*. Избиратели пишутъ въ своихъ запискахъ то число гласныхъ, которое надо избрать въ округѣ; записки эти подаются въ опредѣленный (воскресный или праздничный) день съ 8 часовъ утра до 8 часовъ вечера и на слѣдующій день подсчитываются. Избраннымъ въ волостные гласные считается всякій (по старшинству голосовъ), получившій болѣе половины всѣхъ поданныхъ записокъ. Если остается недоборъ гласныхъ, то въ слѣдующій воскресный день производятся дополнительные выборы и въ гласные зачисляется нужное количество лицъ (по старшинству голосовъ), хотя бы за нихъ было подано и меньше половины всѣхъ записокъ [1]). Кандидатовъ въ гласные, при мажоритарной системѣ не полагается, а при выбытіи кого-либо изъ гласныхъ назначаются дополнительные выборы. Въ пер-

---

[1]) Кандидатовъ въ гласные, при мажоритарной системѣ не полагается, а при выборѣ кого-либо изъ гласныхъ назначаются дополнительные выборы.

вомъ случаѣ—говорятъ—выборы произведены по абсолютному большинству голосовъ, во второмъ—по относительному.

На каждую волость полагается избрать отъ 20 до 50 гласныхъ, смотря по числу жителей въ ней. При этомъ вся волость разбивается на *округа* такъ, чтобы на долю каждаго округа приходилось не менѣе 3 гласныхъ и чтобы селеніе не дробилось между разными округами. Каждый округъ выбираетъ положенное ему число гласныхъ.

Какъ правило, установлены такіе мажоритарные выборы; но въ особыхъ случаяхъ, по рѣшенію на мѣстахъ, *допускается* сразу во всемъ уѣздѣ *производство волостныхъ выборовъ и по пропорціональной системѣ*[1]). Именно, избиратели заранѣе подаютъ особые списки лицъ, которые должны подвергнуться баллотировкѣ. Списки эти выставляются на видномъ мѣстѣ и, приходя на выборы, каждый избиратель пишетъ не имена кого угодно, а только номеръ списка, за какой онъ цѣликомъ и голосуетъ. Напримѣръ, списокъ № 1 выставленъ кооператорами, № 2—землевладѣльцами и т. д. Въ гласные попадутъ по порядку кандидаты изъ каждаго списка въ такомъ, соотвѣтственно, числѣ, въ какомъ поданные на выборахъ записки распредѣляются между отдѣльными списками, т. е. каждая партія (каждый списокъ) получаетъ въ волостномъ земствѣ мѣстъ пропорціонально (соотвѣтственно) числу голосовавшихъ за нее избирателей.

Между первымъ опубликованіемъ списка избирателей и днемъ выборовъ должно быть не болѣе 42 дней[2]),—въ это время избирателю предоставляется приносить жалобы на неправильности и неполноту въ спискахъ, затѣмъ списки окончательно исправляются и въ такомъ окончательномъ видѣ публикуются за 2 недѣли (по сокращенному сроку — за недѣлю) до дня выборовъ.

[1]) Съ особаго разрѣшенія министра вн. дѣлъ допускается примѣненіе пропорціональныхъ выборовъ и въ отдѣльныхъ волостяхъ уѣзда.

[2]) Въ виду необходимости скорѣе образовать для выборовъ въ Учредительное Собраніе волостныя земства, Временное Правительство сократило этотъ срокъ до 31 дня.

Выбирать въ волостные гласные можно и не проживающихъ въ данной волости.

Волостные земскіе гласные составляютъ *волостное земское собраніе*, которое, подъ предсѣдательствомъ выборнаго изъ своей среды предсѣдателя, рѣшаетъ дѣла по земскому хозяйству (о школахъ, больницахъ, дорогахъ и многое другое); приводитъ въ исполненіе эти постановленія выбранная земскимъ собраніемъ *волостная земская управа*, во главѣ съ ея предсѣдателемъ. Представитель правительства (уѣздный комиссаръ) наблюдаетъ лишь за тѣмъ, чтобы дѣйствія волостного земства не нарушали законовъ; если онъ усмотритъ такое нарушеніе, онъ немедленно пріостанавливаетъ рѣшеніе земства и передаетъ его для скораго разрѣшенія административному судьѣ.

Уѣздному земскому собранію даются въ отношеніи волостного земства нѣсколько большія права, — право надзора за тѣмъ, чтобы дѣйствія послѣдняго были и въ интересахъ населенія; именно, уѣздному земскому собранію предоставлено утверждать нѣкоторыя постановленія волостного земства о. займахъ, объ обложеніи свыше извѣстнаго размѣра и т. п.). Кромѣ того уѣздное земство можетъ черезъ своихъ представителей ревизовать волостныя земскія управы.

Правила 17 іюня 1917 г. о волостныхъ финансахъ даютъ волостнымъ земствамъ право облагать всѣ тѣ источники, какіе облагаетъ и уѣздное земство и при томъ исходя изъ оцѣнокъ не присяжныхъ, а изъ тѣхъ, которыя приняты для обложенія уѣзднымъ земскимъ сборомъ. Въ самомъ дѣлѣ, производство оцѣнокъ — вещь очень трудная и не подъ силу отдѣльнымъ волостнымъ земствамъ. Самый размѣръ обложенія на волостныя земскія нужды не должны превышать, какъ правило, 30% уѣзднаго земскаго сбора за предшествующій годъ. Обложеніе свыше этого разрѣшается уѣзднымъ земствомъ. Затѣмъ, для установленія нѣкоторой уравнительности между волостями, принято, что крупные заводы и фабрики въ волости, а также большія лѣсныя дачи казны *) земство можетъ обложить лишь

*) Въ Сибири такія дачи волостному обложенію не подлежатъ вовсе, а облагаются только уѣзднымъ и губернскимъ земствами.

въ $^1/_5$ суммы причитающагося съ нихъ сбора, а $^4/_5$ поступаютъ въ уѣздное земство, которое эти суммы уравнительно разверстываетъ между всѣми волостями уѣзда, помогая болѣе бѣднымъ изъ нихъ.

Вообще необходимо помнить, что *между волостными и уѣздными земствами, между уѣздными и губернскими не должно быть борьбы, а тѣмъ болѣе не должно даже возникать и мысли, что, скажемъ, можно упразднить губернское или уѣздное земство.* Всѣ они должны работать дружно надъ общимъ дѣломъ, передъ всѣми ними одна задача — возможно полнѣе и лучше обслужить нужды населенія. Какъ крупные союзы (губернское земство) не могутъ плодотворно работать безъ мелкой земской единицы (волостное земство), такъ и послѣдняя не принесетъ всей ожидаемой отъ нея пользы, если будетъ предоставлена всецѣло собственнымъ силамъ, будетъ лишена руководства и помощи крупныхъ союзовъ. Что было бы, если упразднить, напримѣръ, уѣздное и губернское земства и оставить только волостное? Ни одного крупнаго дѣла осуществить тогда не удалось бы. Правда, земствамъ предоставлено теперь широкое право образовывать союзы, но все это не достаточно надежно. Нельзя было бы вести страховое дѣло, которое подъ силу лишь губернскому земству, нельзя было бы устраивать крупныхъ заводовъ, мостовъ, больницъ и т. д.

Словомъ, если между старыми цензовыми земствами—губернскими и уѣздными — и наблюдалась порой рознь и борьба, то теперь ея, конечно, не должно быть. И всѣ земства, устроенныя на широкихъ демократическихъ началахъ, должны согласовать свою работу на общемъ для нихъ дѣлѣ.

VI.

Вслѣдъ за созданіемъ волостного земства, Временное Правительство *преобразовало и существующее земство*—уѣздное и губернское, какъ въ отношеніи выборовъ гласныхъ (*законъ 21 мая*), такъ и въ отношеніи самостоятельности и предѣловъ власти (*законъ 9 іюня*).

Въ уѣздные земскіе гласные могутъ выбирать тѣ же граждане, которымъ предоставлены права по выборамъ и въ волостное земство. Существенное отличіе выборовъ въ уѣздное земство отъ выборовъ въ волостное земство заключается въ томъ, что здѣсь выборы непремѣнно пропорціональные, — голосуютъ заранѣе составленные партіями и т. д. списки кандидатовъ въ гласные (такъ называемые „твердые списки"), не могущіе быть измѣняемыми отдѣльнымъ избирателемъ: онъ можетъ голосовать только полностью за тотъ или другой списокъ, ничего не добавляя и не измѣняя въ немъ.

Весь уѣздъ разбивается на избирательные округа — такъ, чтобы въ каждомъ округѣ приходилось избрать не менѣе 5 гласныхъ, чтобы волость не дробилась между разными округами и чтобы въ округѣ не было болѣе 5 волостей, чтобы всѣ мѣстности уѣзда были представлены въ земскомъ собраніи по возможности равномѣрно. Въ каждомъ округѣ должно быть, по возможности, одинаковое количество населенія. Въ 43 губерніяхъ Европейской Россіи всего сейчасъ 9.322 волости, въ среднемъ по 22 волости на уѣздъ. Слѣдовательно, уѣздъ (въ среднемъ) можно разбить (при среднемъ числѣ гласныхъ отъ сельскихъ мѣстностей около 50 на уѣздъ) на 10 – 5 *округовъ*.

Для удобства подачи голосовъ и здѣсь, какъ и при волостныхъ выборахъ, образуются избирательные *участки*, гдѣ въ особые ящики (урны) избиратели опускаютъ свои записки. Города избираютъ гласныхъ въ уѣздное земство особо, тоже по пропорціональной системѣ, если на ихъ долю приходится не менѣе 3 гласныхъ.

По сравненію съ Положеніемъ 1890 г. и даже Положеніемъ 1864 г. число уѣздныхъ гласныхъ правилами 9 іюня 1917 г. значительно увеличено. Дѣйствительно, *число гласныхъ уѣздныхъ земствъ* до сихъ поръ и по новому закону таково:

Губерніи.	Число уѣздовъ.	Всего уѣздныхъ гласныхъ до сихъ поръ.	Нынѣ уѣздныхъ гласныхъ: всего.	Нынѣ уѣздныхъ гласныхъ: въ т. ч. отъ городовъ.	Въ среднемъ на 1 уѣздъ: прежде.	Въ среднемъ на 1 уѣздъ: теперь.
43	440	12.613	23.551	1.564	29	54

По уѣздамъ число гласныхъ колеблется отъ 21 (Повѣнецкій уѣздъ, Олонецкой губ.) до 100 (Бирскій, Уфимской губ., и Елисаветградскій, Херсонской губ.).

Губернскіе земскіе гласные избираются не прямымъ голосованіемъ, а уѣздными земскими собраніями, причемъ можно выбирать и не состоящихъ уѣздными гласными. Самые *крупные города и всѣ губернскіе города выдѣляются изъ уѣздныхъ земствъ* и представляютъ собою какъ бы самостоятельныя уѣздныя земства; губернскихъ земскихъ гласныхъ они посылаютъ отъ городскихъ думъ. До сихъ поръ изъ уѣзднаго земства было выдѣлено 11 городовъ (Петроградъ, Кронштадтъ, Москва, Одесса, Кіевъ, Минскъ, Ставрополь губ., Астрахань, Оренбургъ, Челябинскъ и Троицкъ). Теперь 4 изъ этихъ городовъ (столицы, Кіевъ и Одесса) получаютъ права губернскихъ земствъ и, слѣдовательно, въ земство вовсе не входятъ; остальные 7 городовъ и еще 57 городовъ являются теперь какъ бы уѣздными земствами.

Число губернскихъ гласныхъ значительно увеличено. Именно, въ 43 губерніяхъ:

	До сихъ поръ.		Теперь.					
Губерніи.	Число уѣзд. земствъ.	Число городовъ на правахъ уѣздн. земствъ.	Число уѣзд. земствъ.	Число городовъ на правахъ уѣздн. земствъ.	Число городовъ на правахъ губерн. земствъ.	Число губ. гласныхъ: прежде.	Число губ. гласныхъ: теперь.
43	440	11	440	64	4	2.029	3.388

Изъ 3.400 губернскихъ гласныхъ: 3.171 избираются уѣздными земскими собраніями (440) и 229 городскими думами (64). Болѣе всего губернскихъ земскихъ гласныхъ въ Волынской, Вятской, Кіевской, Пермской и Подольской губерніяхъ (по 100), менѣе всего—въ Олонецкой (39). Въ среднемъ на губернское земство приходится около 79 гласныхъ.

Какъ мы сказали, теперь измѣнены не только выборы уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ гласныхъ (вмѣсто цензового—сословнаго земства, а для губерній Кіевской, Подольской и Во-

лынской существовали еще и національныя избирательныя собранія); *въ корнѣ измѣнено самое земское Положеніе*,— въ двухъ главнымъ образомъ отношеніяхъ: 1) расширены права и кругъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій (компетенція ихъ), 2) они поставлены въ независимое положеніе отъ начальства, отъ администраціи, опека надъ земствами отмѣнена.

Вѣдѣнію земства, кромѣ прежнихъ хозяйственныхъ дѣлъ, отнынѣ будутъ принадлежать вообще главнѣйшія дѣла мѣстнаго управленія. Именно, заботы о школахъ не только въ хозяйственномъ отношеніи, но и въ учебно-воспитательномъ; организація юридической помощи населенію, мѣры по охранѣ труда, по устройству биржъ труда и т. д. Чрезвычайно важно также, что, съ введеніемъ земства на новыхъ демократическихъ началахъ, *земскія управы будутъ избирать начальника уѣздной земской милиціи*. Такимъ образомъ, земства получаютъ наконецъ, то, чего имъ и странѣ такъ недоставало: непосредственную исполнительную власть. Для взиманія земскихъ сборовъ земствамъ предоставляется учреждать должности *волостныхъ земскихъ сборщиковъ*, тогда какъ ранѣе земства въ этомъ всецѣло зависѣли отъ становыхъ приставовъ и урядниковъ.

Особо расширяются права уѣздныхъ земствъ: независимо отъ губернскихъ земствъ имъ предоставляется издавать обязательныя постановленія для населенія по улучшенію санитарной части, по борьбѣ съ пожарами и т. д. Причемъ постановленія эти, конечно, не должны противорѣчить закону и кромѣ того не должны противорѣчить обязательнымъ постановленіямъ губернскаго земства.

Прежде каждый шагъ земскихъ учрежденій былъ сдавленъ опекой; всякое постановленіе земскаго собранія,—въ томъ числѣ и ассигнованіе какихъ-либо средствъ на земскія нужды,—подлежало утвержденію губернатора. Если земства хотѣли увеличить сборы на земскіе расходы свыше, чѣмъ на 3 % противъ предыдущаго года, они должны были всю смѣту представлять на утвержденіе начальству, которое вольно было исключить всякій расходъ,—на школы, на больницы и т. д.,— хотя бы самый

нужный. Такъ нерѣдко и бывало, особенно въ отношеніи непокорныхъ земствъ.

Теперь все это отмѣняется и *представитель администраціи (губернскій комиссаръ) можетъ пріостановить только такое постановленіе губернскаго или уѣзднаго земства, которое нарушаетъ законы.* И, пріостановивъ это постановленіе, онъ передаетъ его въ самый короткій срокъ *на разрѣшеніе административнаго отдѣленія окружнаго суда* (по закону 30 мая 1917 г.). Въ этотъ же судъ могутъ жаловаться и всѣ граждане, если ихъ законные права и интересы нарушены постановленіемъ земскаго собранія. Судъ разсматриваетъ дѣло и выноситъ окончательное рѣшеніе, которое и приводится въ исполненіе, причемъ какъ губернскому комиссару, такъ и жалобщику предоставляется обжаловать дѣло *въ первый департаментъ Сената.*

Министру внутреннихъ дѣлъ представляется утверждать лишь самые крупные займы земствъ,—если новые займы вмѣстѣ съ прежними превышаютъ доходную смѣту земства за послѣдній годъ. Для нѣкоторыхъ постановленій земства—очень не многихъ—требуется присутствіе въ земскомъ собраніи обычнаго состава гласныхъ (не менѣе половины положеннаго по расписанію числа), но принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе $^2/_3$ наличныхъ гласныхъ.

Наконецъ, губернскій комиссаръ въ правѣ передать на вторичное разсмотрѣніе земскаго собранія проектъ обязательныхъ для населенія постановленій, если усмотритъ въ нихъ погрѣшности, хотя бы и не противорѣчащія закону. Вторичное принятіе земствомъ обязательнаго постановленія, комиссаръ можетъ обжаловать въ административный судъ лишь при несоблюденіи земствомъ закона.

Всякія утвержденія въ должностяхъ—предсѣдателей и членовъ управъ, земскихъ служащихъ—отнынѣ не могутъ имѣть мѣста; нельзя и назначить въ управу лицо, помимо земскагособранія, какъ это часто дѣлалось послѣднее время.

Для развитія своей дѣятельности земства нуждаются въ

средствахъ. Съ этою цѣлью и считаясь съ весьма затруднительнымъ положеніемъ государственнаго казначейства,—нѣсколько *расширяются источники земскихъ доходовъ*, а также *расширяется кредитъ земствамъ*, въ которомъ у земствъ такъ велика потребность послѣднее время, благодаря сильно возросшимъ расходамъ (на прибавки служащимъ, на содержаніе земскихъ школъ, дорогъ, больницъ и т. д.).

Для развитія своей дѣятельности земствамъ необходимо также имѣть право безвозбранно *объединяться въ союзы и образовывать земскія товарищества*. Старый режимъ всячески противился этому, опасаясь политическаго объединенія земствъ. Однако, жизнь брала свое и такіе земскіе союзы стали возникать съ конца 90-хъ годовъ, въ видѣ товариществъ земствъ по закупкѣ сельскохозяйственныхъ машинъ и т. д. Въ 1906 г. правительство признало наконецъ за земствами право образовывать такія товарищества, но только такія. А жизнь тѣмъ временемъ шла своей дорогой: во время Японской войны 1904—05 г.г. явочнымъ порядкомъ возникла Общеземская организація, занявшаяся помощью больнымъ и раненымъ воинамъ, а послѣ войны—продовольственною помощью населенію неурожайныхъ мѣстъ. Въ 1906 г. возникла и переселенческая областная земская организація (при Полтавской губернской земской управѣ), для помощи переселенцамъ въ Сибири. Наконецъ, когда вспыхнула настоящая война, земства образовали явочнымъ порядкомъ Всероссійскій земскій союзъ, мало по малу широко развившій свою работу. Этотъ союзъ не только помогаетъ больнымъ и раненымъ; онъ, совмѣстно съ Городскимъ союзомъ, образовалъ особый союзъ («Земгоръ»), задача котораго работать на оборону, на снабженіе арміи. Цѣлый рядъ различныхъ заводовъ и предпріятій устроенъ этимъ союзомъ. Правительство упорно отказывалось признать его закономъ и лишь какъ бы терпѣло его до поры до времени, чиня союзу всяческія препятствія.

Нынѣ этотъ *Всероссійскій земскій союзъ утвержденъ временнымъ правительствомъ особымъ закономъ* (7 іюня), а кромѣ того особымъ закономъ (9 іюня) *земствамъ пре-*

доставлена самая широкая возможность образовывать союзы и товарищества съ другими земствами (губернскими, уѣздными и волостными), а также съ городскими самоуправленіями. Такіе союзы и товарищества земства могутъ образовывать по всѣмъ дѣламъ, заботиться о которыхъ они призваны закономъ. Не могутъ эти союзы лишь: 1) облагать самостоятельно гражданъ налогами и 2) издавать обязательныя для жителей постановленія. И то и другое, если имъ потребуется, союзы могутъ дѣлать при посредствѣ своихъ членовъ—отдѣльныхъ земствъ и городовъ.

Съѣзды земствамъ удавалось устраивать также съ большими препятствіями; теперь и это вполнѣ предоставлено имъ (закономъ 9 іюня), и нечего говорить, насколько необходимо это въ общемъ дѣлѣ.

VII.

До сихъ поръ мы говорили о земской реформѣ въ 43 староземскихъ губерніяхъ Европейской Россіи; въ тѣхъ, гдѣ земства къ началу революціи имѣлись. Но мы уже знаемъ, что огромнѣйшія окраины Россіи управлялись всецѣло чиновниками, какъ и въ 43 земскихъ губерніяхъ при крѣпостномъ правѣ. Революція приняла на себя задачу *дать всѣмъ народамъ и окраинамъ земское самоуправленіе*. Осуществить это сразу, въ короткое время, было не легко. Каждая окраина управлялась до сихъ поръ своими особыми законами и учрежденіями; всюду имѣются свои національныя и бытовыя особенности, не считаться съ которыми нельзя при созданіи жизненнаго, здороваго самоуправленія.

Пришлось въ распространеніи земства идти постепенно, шагъ за шагомъ учитывая всѣ мѣстныя особенности. Къ тому же работу эту, въ виду ея спѣшности, пришлось выполнить почти всецѣло въ центрѣ, въ Петроградѣ, приглашая, конечно, къ участію въ работахъ мѣстныхъ свѣдующихъ людей. Въ разно-

время въ работахъ особаго совѣщанія и его «не-земской комиссіи» участвовали и буряты, и киргизы, и калмыки, и ногайцы, и туркмены, и каранагайцы, и татары, и грузины, и горцы Кавказа, и армяне, и эстонцы, и латыши, и казаки, и молдаване, и якуты.

Въ основу земской реформы на окраинахъ положены тѣ начала земства, которыя были приняты законами 21 мая и 9 іюня для коренной Россіи,—съ необходимыми, конечно, дополненіями и измѣненіями по мѣстнымъ условіямъ. Такъ, въ немногихъ глухихъ сѣверныхъ мѣстностяхъ *Сибири* не вводится уѣзднаго земства, а лишь волостное и губернское [1]).

Мѣстности самаго крайняго сѣвера *Архангельской губ.* и *Сибири* будутъ управляться особыми выборами уполномоченными губернскихъ земствъ. Желѣзнодорожные поселки Амурской дороги (крупные) объединены въ нѣсколько «волостныхъ» земствъ. Земствамъ Сибири предоставлено устраивать рѣчное судоходство, а Архангельскому земству кромѣ того страховать морскія суда. Нѣкоторыя особенности и отступленія отъ общаго порядка волостныхъ выборовъ пришлось допустить въ пустынной Якутской области.

Въ Степномъ Краѣ и въ Туркестанѣ, въ виду кочевого образа жизни многихъ инородцевъ (киргизы, каракиргизы), сначала предусматривается введеніе уѣзднаго земства, которое затѣмъ уже опредѣлитъ границы волостей и введетъ волостное земство. Для кочевыхъ народовъ надо было допустить также «передвижныя» урны, для подачи записокъ и не въ мѣстѣ постояннаго жительства («зимовки»), а въ мѣстѣ откочевки («лѣтовки»).

Калмыки Калмыцкой степи Астрахапской губерніи и *киргизы Киргизской орды* той же губерніи составили особыя

---

[1]) См. Положеніе о земствѣ въ Архангельской губ., Сибири и Степномъ Краѣ, изд. м-ства вн. дѣлъ, Ц. 2 р., а также Н. Н. Виноградскій. Земство въ Сибири. Ц. 50 к.

губернскія земства; такимъ образомъ, въ Астраханской губерніи образованы 3 губернскихъ земства: общее, калмыцкое и киргизское. Уѣздными земствами въ Калмыцкой степи являются «улусные» земства, въ Киргизской ордѣ—«участковыя».

Ногайцы, калмыки и туркмены Ставропольской губ. образовали 3 уѣздныхъ земства, входящихъ въ составъ Ставропольскаго губернскаго земства.

Въ Прибалтійскомъ Краѣ (въ Лифляндской и Эстляндской губ. пока, а съ очищеніемъ отъ непріятеля и въ Курляндской) вводится земство, наиболѣе отличающееся отъ общаго земства: здѣсь образуются особые «земскіе совѣты» (губернскіе, уѣздные и волостные), причемъ губернскіе совѣты находятся въ самой тѣсной связи съ губернскими комиссарами (правила 30 марта и 22 іюня). Четыре южныхъ латышскихъ уѣзда присоединены къ Эстляндской губ., и въ результатѣ получились: одно латышское губернское земство (Лифляндское, по мѣстному Видзанское) и одно Эстонское (Эстляндское).

Въ *Бессарабской губерніи* имѣется 8 уѣздовъ, изъ нихъ земство было введено въ 1869 г. въ 7, а *въ Измаильскомъ*, пограничномъ съ Румыніей, до сихъ поръ дѣйствовали особые совѣты и «коммуны» (3), по образу французско-румынскихъ. Нынѣ Измаильскій уѣздъ дѣлится на два (Измаильскій и Кагульскій), каждый изъ коихъ получаетъ свое земство. Слѣдовательно, въ Бессарабской губ. теперь будетъ 9 уѣздныхъ земствъ.

Введено по общему образцу земство также *въ Виленской и Ковенской губ.* (а съ очищеніемъ отъ непріятеля *Гродненской* губ. будетъ введено и тамъ), съ тѣмъ лишь отличіемъ, что пропорціональные выборы установлены здѣсь обязательно и для волостного земства,—въ виду бо́льшей культурности и разноплеменности населенія.

Значительныя трудности встрѣтились при введеніи *земства въ казачьихъ мѣстностяхъ*, благодаря тому, что казачество донынѣ сохранило своеобразный укладъ всей своей жизни. Однако, и тутъ приступлено къ введенію земской реформы,

исходя изъ двухъ началъ: 1) на казачьи мѣстности распространяется общее земское Положеніе, съ небольшими измѣненіями, и 2) земская реформа совсѣмъ не касается ни земельныхъ, ни воинскихъ дѣлъ и управленія казачества, а имѣетъ въ виду лишь дѣла общаго земскаго хозяйства и общаго управленія. Вопросъ о введеніи земства въ казачьихъ областяхъ обостряется также далеко не миролюбивыми отношеніями казаковъ и «иногороднихъ».

Примѣръ уступчивости показало казачество *Области Войска Донского*; здѣсь, проектъ земства былъ одобренъ Временнымъ Правительствомъ 10 августа, но потомъ общія политическія осложненія, въ связи съ нѣкоторыми замѣчаніями войскового круга на проектъ, помѣшали окончательному утвержденію проекта. Земское Положеніе для Сибири и Степного края также предусматриваетъ введеніе общаго земства въ Забайкальѣ, въ Уссурійскомъ краѣ и въ областяхъ Войска Сибирскаго (по р. Иртышу въ Акмолинской и Семипалатинской обл., частью въ Томской губ.). но не сразу, а по соглашенію министровъ военнаго и внутреннихъ дѣлъ,—въ разсчетѣ, что казаки разберутся въ чемъ дѣло и оставятъ свои предубѣжденія противъ земства. Нынѣ земство уже вводится у Забайкальскихъ казаковъ.

Не составлены пока проекты земства въ казачьихъ мѣстностяхъ Уральской области, Астраханской и Оренбургской губ.

Для Терской и Кубанской областей, гдѣ много казаковъ и частью горцевъ (южная полоса Терской области) проектъ земства составленъ и переданъ на осужденіе мѣстныхъ людей. Наконецъ, проектъ земства *для Закавказья*,—гдѣ особенно остро сталкиваются различные національные интересы, (главнымъ образомъ мусульманъ и армянъ въ Эриванской и Елизаветпольской губ.),—разрабатывается, но дѣло затягивается, такъ какъ приходится образовать по возможности однородныя по своему національному составу губерніи и уѣзды.

ОИК № 55341

Въ итогѣ всѣхъ этихъ перетасовокъ будемъ имѣть:

Мѣстности.	Число губ. земствъ прежде.	Число губ. и областн. земствъ нынѣ.	Число уѣздныхъ земствъ прежде.	Число уѣздныхъ земствъ нынѣ.
Староземская Россія.	43	45	440[1])	458[2])
Архангельская губ.	—	1	—	9[3])
Сибирь [5]).	—	10	—	44[4])
Степной край.	—	5	—	25[6])
Донская область.	—	1	—	9[10])
Прибалтійскій край	—	2[7])	—	13
Виленская и Ковенск. г.	—	2[8])	—	14[9])
Туркестанъ.	—	4	—	20[11])
Итого . .	43	70	440	592

Слѣдовательно, *въ теченіе 6 мѣсяцевъ законы утверждены и земства вводятся въ 27 губерніяхъ и областяхъ* (въ 152 уѣздахъ). При этомъ вмѣсто 11 городовъ, прежде состоявшихъ на правахъ уѣзднаго земства, имѣется 96 такихъ городовъ и 4 города выдѣлены изъ земства вовсе.

---

[1]) Кромѣ того 11 городовъ на правахъ уѣздныхъ земствъ.
[2]) Кромѣ того 67 городовъ на правахъ уѣздныхъ земствъ.
[3]) Кромѣ того г. Архангельскъ на правахъ уѣзднаго земства.
[4]) Томская губ. раздѣлена на Томскую и Алтайскую.
[5]) Кромѣ того 10 городовъ на правахъ уѣздныхъ земствъ; затѣмъ, въ Амурской обл. и на Сахалинѣ вводятся пока лишь волостныя и областныя земства; тоже въ Березовскомъ и Сургутскомъ уѣздахъ Тобольской губ., въ Туруханской волости Енисейской губ., въ Колымской волости Якутской губ. Наконецъ, Бодайбинскій золотопромышленный округъ Иркутской губ. и округъ Уссурійскаго — Казачьяго войска Приморской обл. получаютъ права уѣздныхъ земствъ.
[6]) Кромѣ того 4 города получаютъ права уѣздныхъ земствъ.
[7]) Въ Курляндской губ. пока земство не вводится.
[8]) Тоже въ Гродненской.
[9]) Кромѣ того Вильна и Ковно получаютъ права уѣздныхъ земствъ.
[10]) Кромѣ того 6 городовъ получаютъ право уѣздныхъ земствъ.
[11]) Кромѣ того 9 городовъ на правахъ уѣздныхъ земствъ.

М 28-10

Mar. 28 3 р.

3

VIII.

Мы обозрѣли земское хозяйство до реформы въ 43 губерніяхъ; очертили мы также земскую реформу, осуществленную Временнымъ Правительствомъ за первые полгода его работы. Отнынѣ земство признается необходимымъ для управленія,—управленіе становится самоуправленіемъ. Земству даются новыя права и полномочія; постепенно почти всѣ дѣла мѣстнаго управленія (и милиція и продовольственное дѣло) должны перейти къ земствамъ. На земскія собранія возлагается также выборъ мировыхъ судей и членовъ мирового суда.

Скорѣе за работу, намъ даны большія права, но велики и наши обязательства передъ государствомъ и населеніемъ. Отнынѣ никто не долженъ уклоняться отъ работы въ земскомъ самоуправленіи. Работниковъ мало, а работы масса. Съ помощью земскаго и городского самоуправленія Россія должна вступить въ ряды культурныхъ странъ, должна прочно закрѣпить добытую революціей свободу и помочь населенію оправиться отъ разрушеній и бѣдствій, причиненныхъ народному благосостоянію мировой войной и царскимъ правительствомъ.

Государств. публичная историческая библиотека РСФСР

ORNL-55341